

Els efectes de la globalització en la recerca educativa: reflexions a partir de l'agenda educativa global*

Aina Tarabini

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia
GEPS (Globalització, Educació i Polítiques Socials)
GIPE (Grup Interdisciplinari de Polítiques Educatives)
aina.tarabini@uab.cat



Rebut: 09-12-2011
Acceptat: 27-09-2012

Resumen

El procés de globalització suposa nous reptes per a la recerca educativa contemporània, ja que no només en modifica els objectes d'estudi, sinó també els mètodes d'anàlisi. L'objectiu d'aquest article és reflexionar sobre aquests reptes a partir d'una recerca centrada en l'agenda educativa global. Específicament, l'objecte d'estudi de la recerca se centra en l'anàlisi de les relacions entre educació i pobresa, explorant l'agenda global que s'ha definit en aquest camp, l'efecte que té sobre les polítiques educatives nacionals i la concreció en dinàmiques, pràctiques i dispositius desenvolupats a l'escala local. A partir de l'explicació dels objectius, el procés i els resultats principals de la recerca en qüestió, l'article defensa la necessitat que els estudis contemporanis en el camp de la sociologia de l'educació s'allunyin paral·lelament del «nacionalisme», «l'estatisme» i «l'educacionalisme» metodològic, de forma tal que permetin copsar els canvis que genera la globalització, tant en les polítiques com en els sistemes educatius.

Paraules clau: sociologia de l'educació; política educativa; organismes internacionals; pobresa; educació.

Abstract. *The Effects of Globalisation on Educational Research: Reflections from the Global Educational Agenda*

The process of globalisation has given rise to new challenges for contemporary educational research. It not only modifies its object of study but also its methods of analysis. The aim of this paper is to reflect on these challenges through the results of research on the global

* L'article s'emmarca dins el projecte *Progresos y limitaciones de la Educación para Todos: la política de la agenda educativa, la tendencia de las desigualdades educativas y la calidad de la democracia en América Latina*, finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació (Projectes I+D) (Referència EDU2008-00816). Es va presentar una primera versió de l'article al V Congrés Català de Sociologia, realitzat a Barcelona els dies 17 i 18 d'abril de 2009.

education agenda. This research focuses on the relationship between education and poverty, exploring the global education agenda in this field, its effect on national education policies and its effects on dynamics, practices and devices developed at the local scale. After explaining the objectives, development and main results of the research, the article argues the need for contemporary studies in the sociology of education to move away from methodological 'nationalism', 'statism' and 'educationalism' in such a way as to capture the effects of globalisation on both education policies and systems.

Keywords: sociology of education; education policy; international organisations; poverty; education.

Sumari

- | | |
|--|--|
| 1. Introducció: globalització i política educativa | 4. Els efectes de l'agenda global a les polítiques nacionals |
| 2. El paper dels organismes internacionals en política educativa | 5. Els límits i les omissions de l'agenda hegemònica |
| 3. La nova agenda educativa global: objectius i característiques | 6. Conclusions |
| | Referències bibliogràfiques |

1. Introducció: globalització i política educativa

L'anàlisi contemporània de la política educativa no pot prescindir dels canvis socioeconòmics i polítics generats per la globalització. Tot i la seva ambigüitat conceptual i la multitud de perspectives des de les quals es pot abordar el fenomen, no hi ha dubte que el terme *globalització* s'ha constituït en un recurs clau per donar sentit a les transformacions contemporànies en el terreny econòmic, polític i social. Així mateix, els canvis actuals en els sistemes i les polítiques educatives es justifiquen i s'expliquen en nom de la globalització. Són poques les recerques en el camp de la sociologia de l'educació que, de forma directa o indirecta, no fan referència a la globalització.

Tot i constatar la importància de la globalització per entendre els canvis contemporanis en el camp educatiu, l'adopció generalitzada del concepte no sempre s'ha traduït en canvis paral·lels en els instruments, les preguntes i els mètodes d'anàlisi. Sovint, el terme *globalització* serveix únicament d'aparador nou d'anàlisis que no canvien i no com a procés que altera els objectes d'estudi i, sobretot, les metodologies d'anàlisi (Tarabini i Bonal, 2011). La metàfora que va consagrar Lampedusa a la seva coneguda novel·la *Il Gattopardo*¹ és massa sovint adient per explicar el que succeeix a la recerca contemporània en edu-

1. *Il Gattopardo* és una novel·la escrita per Giuseppe Tomasi di Lampedusa entre finals de 1954 i 1957. La novel·la explica la transformació de Sicília a finals del segle XIX com a conseqüència del procés d'unificació italiana. Al rerefons de la novel·la, hi ha una excel·lent anàlisi del poder, el canvi social i les classes socials que té un gran interès des del punt de vista sociològic.

cació: «Canvia tot perquè no canviï res». Aquesta és la paradoxa. Canvien les paraules i els conceptes, però els mètodes i les preguntes de recerca es mantenen inalterables, inqüestionables.

La manca de reflexió sobre els efectes teòrics i metodològics que la globalització genera per a la recerca educativa comporta, segons Dale i Robertson (2007), tres grans riscos per a la recerca contemporània en educació: el nacionalisme metodològic, l'estatisme metodològic i l'educacionalisme metodològic. En cada cas, el sufix *-isme* suggereix una forma poc crítica d'aproximar-se als objectes d'estudi que atribueix el mateix significat de sempre a qüestions radicalment transformades per la globalització.

El nacionalisme metodològic és el més conegut d'aquests *ismes*. Es refereix al supòsit que l'estat nació continua sent el principal agent en la definició i aplicació de polítiques educatives. Des d'aquest punt de vista, l'estat es continua considerant la unitat d'anàlisi més apropiada per estudiar la lògica, les característiques i el desenvolupament de les polítiques educatives. I, evidentment, no es pot negar que l'estat nació continua sent un agent clau en la regulació, la provisió i el finançament de l'educació. El que tampoc es pot negar, no obstant això, és que, en un context de globalització, l'estat deixa de ser l'únic actor i fins i tot el més important en la definició de les prioritats educatives nacionals. La globalització atribueix una importància creixent als organismes internacionals i supranacionals en el disseny i l'aplicació de polítiques nacionals i, per tant, no se'n pot obviar el paper a l'hora d'estudiar la política educativa contemporània. El procés de globalització, de fet, genera un *re-escalring* de l'educació, a partir del qual es crea un desplaçament tant ascendent com descendent de l'escala territorial de la política educativa. L'escala nacional continua sent, per descomptat, central, però, en un context de globalització, és necessari contemplar el rol d'altres escales, supranacionals i subnacionals, per entendre les característiques de les polítiques educatives.

L'estatisme metodològic es refereix a la concepció de l'estat com un ens únic, compacte i gairebé universal. Des d'aquesta lògica, s'omet que dins un mateix estat hi ha diferents actors amb capacitat política que poden actuar de manera diferent i fins i tot contradictòria. Es pressuposa que totes les polítiques de l'àmbit estatal estan regulades, organitzades i administrades de la mateixa manera, a partir del mateix conjunt de problemes i responsabilitats i a través de les mateixes institucions. La globalització, no obstant això, incrementa el rol d'agents «nous», com ara el mercat o la comunitat, en la regulació i la gestió de les activitats educatives. A més, aquestes activitats deixen d'estar necessàriament en mans úniques de l'estat i passen a estar desenvolupades per agents diferents de l'estat, bé sigui de forma independent, bé sigui a través de diferents combinacions entre ells. El creixent paper d'entitats privades en el finançament de l'educació o les diverses formes de coordinació entre entitats públiques i privades (els coneguts *public-private partnerships*²) són exemples

2. Sobre els *publics-private partnerships* i l'extensió als sistemes educatius europeus, es pot veure Robertson (2009). Sobre la mateixa qüestió als països en desenvolupament, vegeu Verger (2011).

clars d'aquesta situació. La globalització, per tant, genera el pas del «govern» de l'educació al que es coneix com la *governance* de l'educació, la qual cosa implica més coordinació entre un conjunt cada cop més ampli d'actors que intervenen en les activitats i en les decisions educatives. Avui en dia, l'estat no sempre i no necessàriament governa l'educació a través del control de totes les activitats educatives. L'estat manté el rol de coordinació d'aquestes activitats i dels agents que hi estan implicats, però no necessàriament les controla, ni les desenvolupa totes (Dale, 1997).

L'educacionalisme metodològic, finalment, fa referència a la tendència a considerar l'educació com una categoria d'anàlisi única, amb un significat inequívoc i gairebé universal. Segons Dale i Robertson (2007), això es dona quan l'educació es tracta de forma abstracta, fixa, absoluta, ahistòrica i universal; quan no es fa distinció entre l'ús que té per descriure propòsits, processos, pràctiques i resultats, i quan representacions particulars de l'educació es tracten de forma aïllada les unes de les altres (Dale i Robertson, 2007: 8). Segons els autors, un dels requisits per evitar l'educacionalisme metodològic passa per preguntar-se de forma sistemàtica com, per qui i sota quines circumstàncies s'expliquen les representacions contemporànies sobre l'educació. A més, segons els autors, aquest tipus de qüestions s'han d'orientar a quatre grans nivells: el de les pràctiques educatives, el de les polítiques educatives, el de les polítiques de l'educació³ i el dels resultats educatius.

És a partir de la reflexió de Dale i Robertson (2007) i del reconeixement dels riscos assenyalats pels autors que es construeix la nostra problemàtica d'estudi. Específicament, la nostra recerca —desenvolupada en el marc de la tesi doctoral⁴— pretén allunyar-se del nacionalisme metodològic introduint el paper dels organismes internacionals a l'anàlisi de la política educativa. De fet, la nostra recerca s'ha plantejat explícitament a partir d'una «perspectiva multiescalar». És a dir, una perspectiva que pretén estudiar el rol de diferents escales de decisió política (global, nacional i local) en la comprensió de les prioritats i les polítiques educatives contemporànies. Específicament, el nostre objecte d'estudi se centra en l'anàlisi de les relacions entre educació i pobresa, explorant l'agenda global que s'ha definit en aquest camp, l'efecte que exerceix sobre les polítiques educatives nacionals i la seva concreció en dinàmiques, pràctiques i dispositius desenvolupats a l'esfera local (escoles, professorat i alumnat).

Així mateix, la nostra recerca pretén allunyar-se de l'educacionalisme metodològic, analitzant les representacions educatives de diferents actors a diferents escales de decisió. Quin és el nivell educatiu al qual es dona prioritat per lluitar contra la pobresa? De quina manera es vinculen les polítiques educatives amb

3. Tot i que, en català, no sigui gaire notable la diferència entre «política educativa» i «política de l'educació», es tracta de dos conceptes radicalment diferents. «Política educativa» (*education policies*) fa referència als programes i a les mesures desenvolupats per un govern o altres organitzacions en el terreny educatiu. «Política de l'educació» (*politics of education*), en canvi, fa referència als processos de presa de decisió i a les relacions de poder que s'amaguen sota el disseny i l'aplicació d'una política determinada en el terreny educatiu.
4. Vegi's Tarabini (2008). Disponible a: www.tesisenxarxa.net.

altres tipus de polítiques socials? Com s'expliquen els resultats educatius dels estudiants pobres? Quins elements contribueixen a explicar les representacions educatives de diferents agents i actors socials? Finalment, i tot i que no ha estat la prioritat de la nostra recerca, hem intentat allunyar-nos de l'estatisme metodològic, considerant el rol de diferents agents que actuen dins el marc estatal. Amb aquest objectiu, s'ha contemplat, entre d'altres, el rol d'agents subnacionals o d'actors no governamentals en la definició i/o l'aplicació de polítiques i programes educatius per reduir la pobresa.

Explicar l'abordatge detallat d'aquests tres riscos en el marc de la recerca en qüestió superaria amb escreix l'espai disponible en un article d'aquestes característiques. És per això que el focus d'aquesta publicació se centra en el nacionalisme metodològic, eix bàsic que ha orientat el plantejament i el desenvolupament de la nostra problemàtica d'estudi. Amb aquest objectiu, l'article s'estructura en cinc apartats que segueixen aquesta introducció: en primer lloc, es fa una explicació breu del paper contemporani dels organismes internacionals en política educativa. En segon lloc, s'aborda el que definim com a «agenda educativa global», explicant-ne els objectius i les característiques en el cas de les relacions entre educació i pobresa. En el tercer apartat, hi expliquem els efectes d'aquesta agenda sobre les polítiques nacionals, presentant els diferents mecanismes d'impacte de la globalització sobre l'educació. En el quart apartat, hi presentem els límits i les omissions de l'agenda hegemònica i de les polítiques que se'n deriven. A l'últim apartat, en forma de conclusions, hi reprenem la reflexió sobre els riscos que genera la globalització per a la recerca contemporània en educació i hi expliquem breument la forma d'abordar els tres reptes esmentats en el marc de la recerca que ens ocupa.

2. El paper dels organismes internacionals en política educativa

Tot i que la majoria d'organismes internacionals es van crear després de la Segona Guerra Mundial, la globalització augmenta substancialment la seva importància i altera el seu rol, tant en la regulació com en l'aplicació de polítiques educatives. Tal com assenyalen Barnett i Finnemore (1999), el poder dels organismes internacionals es deriva de la seva capacitat per classificar el món, fixar significats i articular i difondre normes, regles i principis nous a través del globus: «Els organismes internacionals exerceixen el poder en la mesura que constitueixen i construeixen el món social» (Barnett i Finnemore, 1999: 700).

La globalització, per tant, convida a anar més enllà de l'escala nacional, tant per entendre els processos d'elaboració de la política educativa, com les pròpies prioritats educatives nacionals. Avui en dia, els agents que formen part de la producció i de la circulació de discursos sobre educació són molt més nombrosos i molt més diversos que anys enrere. De fet, la majoria d'organismes internacionals introdueixen propostes educatives en els seus discursos, activitats i polítiques, encara que, en molts casos, el seu origen no tingui cap relació amb l'educació. Tant els organismes internacionals «clàssics» vinculats amb l'educació, essencialment la UNESCO, com els «nous» organismes inter-

nacionals que intervenen en aquesta àrea, organitzacions financeres (el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional) o organitzacions de tipus regional (la Unió Europea), elaboren discursos sobre l'educació i proposen polítiques en aquesta àrea. L'educació es converteix en un punt clau d'intervenció de la majoria d'organismes internacionals, amb la qual cosa es constitueixen en clars «agents estructuradors» de la política educativa (Dale, 2000). Tal com afirma McNeely (1995), actualment, els organismes internacionals cobreixen pràcticament tots els aspectes de l'educació, inclosa l'administració dels sistemes educatius, l'organització dels currículums i els processos d'ensenyament: «Més encara, han servit com a font valuosa d'inspiració i orientació per als estats nació» (McNeely, 1995: 487).

Els organismes internacionals, per tant, no només augmenten la seva importància des d'un punt de vista quantitatiu, en la mesura que s'expandeixen i es multipliquen, sinó que, sobretot, augmenten la seva importància des d'un punt de vista qualitatiu, ampliant les seves àrees d'intervenció i convertint-se en poderosos reguladors de les polítiques socials i pedagògiques a nivell nacional. Conseqüentment, es tracta d'agents centrals per entendre la configuració de les prioritats i les polítiques educatives desenvolupades a escala nacional.

L'OCDE (Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic) i la Unió Europea (UE) són dos dels agents centrals en la regulació de les polítiques educatives dels països del nord. Com és sabut, l'OCDE és l'encarregada de desenvolupar les proves PISA (Programme for International Student Assessment). Unes proves que han tingut més ressonància pública que qualsevol avaluació internacional precedent i que han representat un paper clau, no només en l'establiment d'indicadors internacionals per a la comparació dels sistemes educatius, sinó també en l'orientació de les reformes i les prioritats que han de guiar els sistemes educatius contemporanis (Bonal i Tarabini, 2008). La UE, d'altra banda, ha establert, en el marc de l'Estratègia de Lisboa, un programa pedagògic conjunt per als països de la Unió. El conegut *Education and Training 2010*⁵ marca les fites i els objectius que haurien d'aconseguir els estats membres i, tot i que deixa llibertat formal als estats per decidir la millor forma a través de la qual es pot arribar a aquests objectius, s'ha convertit també en un poderós mecanisme per orientar les agendes i les prioritats educatives dels països de la Unió (Bonal et al., 2010).

El Banc Mundial (BM) és, sense cap mena de dubte, l'organisme hegemònic en la regulació de l'educació dels països del sud. Actualment, canalitza més d'un 30% de l'Ajuda Internacional al Desenvolupament dins l'àmbit educatiu, fet que el converteix en el finançador principal de l'educació a nivell internacional. Ultra això, de forma progressiva, el BM s'ha anat consolidant com un dels organismes amb més poder d'influència per configurar les prioritats educatives a escala global. Es tracta d'un poderós *think tank* amb una gran capacitat per orientar els discursos, l'agenda i les polítiques pedagògiques

5. Recentment, el programa *Education & Training 2010* ha estat actualitzat per cobrir el període 2010-2020. El programa actualitzat es coneix amb el nom d'*ET 2020*.

que es desenvolupen actualment. Tot i el gran poder d'influència que avui en dia posseeix el BM en el terreny educatiu, és important assenyalar que el seu origen no tenia res a veure amb l'educació. De fet, el BM es va definir com un organisme amb funcions exclusivament econòmiques vinculades amb el préstec internacional. A més, l'únic organisme internacional que es va crear amb un mandat específic en el terreny educatiu va ser la UNESCO, organització de postguerra encarregada explícitament de liderar les prioritats i les polítiques d'intervenció en el camp de l'educació per al desenvolupament. La història de totes dues institucions, no obstant això, mostra un canvi progressiu en el rol, les funcions i el poder que tenen. La història de la UNESCO mostra el seu desplaçament progressiu com a agent central del desenvolupament educatiu. La història del BM, en canvi, mostra la seva hegemonia progressiva, no tan sols en el disseny de polítiques pedagògiques i per al desenvolupament dels països del sud, sinó sobretot en la definició d'agendes d'acció a nivell internacional (Tarabini, 2009)⁶.

Atès que l'objecte d'estudi de la nostra recerca se centra en les relacions entre educació i pobresa, el focus d'anàlisi s'ha situat específicament en el BM, del qual s'ha estudiat l'evolució en el sector educatiu (tant pel que fa a prioritats de préstec, volum de l'ajuda que proporciona o mecanismes d'intervenció), des que es va crear fins ara. Aquesta anàlisi ha permès demostrar l'absoluta necessitat de tenir en compte els organismes internacionals a l'hora d'entendre les prioritats, les característiques i el disseny de les polítiques educatives contemporànies.

3. La nova agenda educativa global: objectius i característiques

El procés de globalització no només multiplica els agents que intervenen en educació, sinó que, a més, genera una certa convergència en els discursos i les pràctiques docents que realitzen. És el que Dale (2000) defineix com l'existència d'una agenda educativa que s'estructura globalment. Referir-se a l'existència d'una agenda educativa estructurada globalment (o, el que és el mateix, a una agenda educativa global) implica reconèixer la importància que tenen les forces supranacionals no només en els processos d'elaboració de la política educativa, sinó també en els objectius mateixos de la política educativa. Efectivament, la percepció de les «problemàtiques» educatives principals i dels «millors mitjans» per solucionar-les es veu alterada pel procés de globalització. Les agendas educatives dissenyades en un context de globalització van més enllà dels problemes percebuts a escala nacional i estan constituïdes creixentment per la necessitat de donar resposta als nous reptes generats a escala global. Es tracta, en definitiva, de la dimensió global de les qüestions educatives nacionals, «nous mons polítics que la globalització genera per a l'educació contemporània» (Mundy, 2005: 1).

6. Per fer una anàlisi detallada de l'evolució de la UNESCO, vegeu Jones (1999) o Mundy (1999). Per fer una anàlisi de l'evolució del BM, vegeu Jones (2006).

Efectivament, la globalització no només transforma el context en el qual ha d'actuar l'estat nació (un context marcat per l'obertura i la competitivitat internacional creixents), sinó que, a més, altera la naturalesa dels problemes que ha d'afrontar. En aquest context, canvia el rol que han de tenir els sistemes educatius, se'n modifica el mandat⁷. El mandat dels sistemes educatius no és immune als processos de canvi socioeconòmics i polítics generats per la globalització. En aquest sentit, els canvis en el contingut de l'agenda educativa s'han d'entendre, com suggereix Dale (2000), com una resposta als canvis en les condicions de reproducció del règim capitalista. Cal tenir en compte que el nou model capitalista, flexible i informacional, atribueix un rol central a l'educació, tant per al desenvolupament com per a la competitivitat nacional. Aquest rol es reflecteix clarament en la nova agenda educativa global. Una agenda que atribueix responsabilitats, prioritats i funcions noves als sistemes educatius. Una agenda que es configura «en nom de la globalització».

A més, diversos autors coincideixen a assenyalar els efectes del model de desenvolupament neoliberal en el disseny de l'agenda educativa global (Jones, 1999; Mundy, 1999; Jones i Coleman, 2005, Thérien, 2005). Seguint la tesi de Mundy (1998), podem afirmar que la globalització genera un desplaçament progressiu des d'una forma de multilateralisme redistributiu, basat en el compromís amb la promoció de les bases de l'estat de benestar dels països capitalistes avançats, fins a un règim de multilateralisme defensiu i disciplinari, basat en el suport a la reducció de la intervenció estatal, la defensa del model de lliure mercat i la promoció de la visió neoliberal, tant referida a les polítiques públiques com al desenvolupament. Els dos grans paquets de reforma educativa en temps de globalització, seguint la proposta de Carnoy (1999), són els següents: les reformes centrades en el finançament i les reformes centrades en la competitivitat. Les reformes orientades al finançament es deriven de la pressió que reben els governs nacionals per reduir les despeses socials, considerades excessives, ineficients i traves per garantir la seva competitivitat internacional. A l'esfera educativa, els impactes directes d'aquestes reformes es concreten en la privatització i la descentralització. Les reformes orientades a la competitivitat, d'altra banda, s'orienten a mantenir la competitivitat global dels estats a través de l'augment de la productivitat de la seva força laboral nacional. La competitivitat econòmica pròpia del context de globalització, tal com assenyala

7. El concepte de mandat dels sistemes educatius va ser encunyat per Dale a *The State and the Education Policy* (Dale, 1989). Segons l'autor, el mandat és allò que es considera legítim i desitjable que compleixi el sistema educatiu. El mandat és fixat per les condicions històriques de cada moment i, òbviament, varia en funció d'aquestes. Juntament amb el mandat, Dale desenvolupa els conceptes de capacitat i de *governance* dels sistemes educatius. Per capacitat, entén la possibilitat efectiva de complir el mandat, això és, l'autonomia i els marges reals de l'estat per conduir el sistema educatiu cap als objectius que defineixi cada mandat. Per *governance*, es refereix als procediments per aconseguir els objectius desitjats, és a dir, els sistemes de gestió i coordinació de la política educativa. Tot i que, originàriament, Dale va restringir l'ús d'aquests conceptes a l'àmbit de l'estat nació, els seus treballs posteriors (Dale, 1997, 1999, 2000, 2003) pretenen explorar precisament els efectes del procés de globalització en el mandat, la capacitat i la *governance* de l'educació.

Carnoy (1999), es va convertint progressivament en la competitivitat del sistema educatiu. L'augment de la demanda global de nivells superiors d'educació, l'èmfasi en la millora dels resultats i de la qualitat educativa o les reformes orientades a millorar la gestió de l'educació són algunes de les conseqüències d'aquest procés.

Les reformes educatives orientades al finançament i a la competitivitat han erosionat el rol del sistema educatiu com a promotor del benestar, la igualtat d'oportunitats i l'equitat i, consegüentment, han transformat substancialment el mandat dels sistemes pedagògics de l'ordre mundial de postguerra (Mundy, 2005). El propi Carnoy (1999) reconeix que la lògica de la globalització neoliberal ha pressionat els governs per centrar l'atenció en reformes competitives, financeres i productives, deixant les reformes centrades en l'equitat en un segon pla. En qualsevol cas, l'autor també reconeix l'existència d'un tercer paquet de reforma educativa en temps de globalització orientat precisament a l'equitat. Aquestes reformes pretenen millorar les possibilitats de l'educació com a eina de mobilitat social i es concreten, entre altres mesures, en programes d'educació bàsica per a nens pobres i de comunitats rurals (especialment als països del sud) i en programes dirigits a alumnes amb necessitats educatives especials (especialment als països del nord).

És en la interacció entre les reformes orientades al finançament, les reformes orientades a la competitivitat i les reformes orientades a l'equitat on se situa l'agenda educativa per al desenvolupament dominant des de la dècada dels anys noranta (Tarabini, 2008). Una agenda que pretén resoldre els problemes centrals del sistema capitalista fent compatibles dos grans objectius: el creixement econòmic i la reducció de la pobresa. El nou mandat global de la política educativa a partir dels anys noranta es basa en la cerca del creixement, la productivitat i la competitivitat, però de forma tal que aconsegueixi reduir la pobresa i garantir l'estabilitat social.

Així, per exemple, l'estratègia actual del BM per al sector educatiu s'orienta explícitament a maximitzar l'impacte de l'educació en el creixement econòmic i la reducció de la pobresa. Tal com afirma el Banc: «L'educació és central per desenvolupar economies dinàmiques i reduir la pobresa [...] Les estratègies educatives han de formar part d'un enfocament comprehensiu per ubicar els països en desenvolupament en el camí de la competitivitat econòmica i la cohesió social» (World Bank, 2006: 26). Així mateix, el Consell Europeu celebrat a Lisboa l'any 2000 estableix com a objectiu estratègic de la Unió: «Convertir la Unió Europea en l'economia del coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de forma sostenible amb més i millor ocupació i més cohesió social» (European Council, 2000). Per tal d'aconseguir aquest objectiu, la UE afirma que no n'hi ha prou amb una transformació de l'economia europea, sinó que també, i sobretot, cal una modernització de l'estat del benestar i dels sistemes educatius europeus. Europa ha de ser líder mundial en termes de qualitat de l'educació, per la qual cosa és necessària una profunda reestructuració dels sistemes educatius nacionals (Bonal et al., 2010).

Tot i les distàncies que separen la UE del BM, tant pel que fa a la natura de totes dues institucions com pel que respecta a les seves modalitats d'intervenció i als països destinataris de la seva acció, es pot observar que tots dos organismes atribueixen el mateix mandat al sistema educatiu. Avui en dia, creixement econòmic i competitivitat, per un cantó, i reducció de la pobresa, prevenció de l'exclusió i foment de la cohesió social, per l'altre, són els dos objectius que s'espera que compleixi el sistema educatiu a nivell internacional.

A més, l'agenda global no només es limita a definir *què* és el que l'educació ha d'aconseguir (reduir la pobresa i l'exclusió, fomentar la cohesió social i garantir el creixement econòmic nacional), sinó que, a més, estableix *com* ho ha d'aconseguir. És a dir, defineix les millors polítiques per tal d'incrementar l'eficàcia de la inversió educativa en la lluita contra la pobresa. Les polítiques *focalitzades* —és a dir, polítiques compensatòries i selectives dirigides únicament a la població pobre— ocupen un lloc central dins aquest ordre de prioritats. Segons l'agenda hegemònica, aquestes polítiques són precisament les que permetran ampliar les oportunitats de la població pobre sense comprometre el creixement econòmic nacional. I si això és així és justament perquè la intervenció pública es concentrarà de forma prioritària —si no exclusiva— en els sectors de població en demostrada situació de pobresa, exclusió i necessitat.

Efectivament, de mitjan anys noranta, el BM recomana emfàticament l'aplicació de polítiques educatives focalitzades que estimulin l'accés dels pobres a l'educació bàsica (primària). L'educació primària, segons el BM, és el nivell educatiu que genera més taxes de rendiment, és a dir, més beneficis en relació amb els costos que provoca i, per tant, el que s'ha de prioritzar. A més, segons el Banc, oferir educació als pobres és un mecanisme central per incrementar-ne el capital humà i les oportunitats d'«activació». D'aquesta manera, l'aplicació de programes focalitzats s'entén com la manera més eficient i eficaç d'incrementar el nivell educatiu dels pobres sense que això impliqui un augment excessiu dels pressupostos nacionals. En base a aquesta lògica, el Banc ha recomanat, assessorat i finançat nombrosos programes i polítiques d'aquests tipus als països del sud —sobretot a l'Amèrica Llatina. Fonamentalment, es tracta de polítiques dirigides a la demanda, en forma de transferències condicionades de renda a les famílies pobres⁸, tot i que també ha emfatitzat les intervencions sobre l'oferta, a través de programes d'innovació pedagògica o d'inversió en infraestructura i material dirigida a les escoles que presenten un percentatge més elevat d'estudiants pobres.

Tot i que el BM va ser un dels primers organismes internacionals que va prioritzar l'aplicació de polítiques focalitzades, actualment es tracta d'una proposta compartida per molts altres organismes i agents supranacionals. De fet,

8. Els programes de transferència de renda condicionada (CCT, les sigles en anglès de Conditional Cash Transfers) consisteixen en una ajuda monetària mensual a les famílies pobres condicionada a l'assistència escolar regular dels seus fills. Tot i que hi ha una gran diversitat entre els diversos CCT aplicats als països del sud, la majoria actuen en el nivell de l'educació primària. Per a una explicació detallada de les característiques i el funcionament, vegeu: Reimers et al. (2006).

tal com indica Thérien (2004, 2005), des de la segona meitat dels anys noranta es redueixen significativament les diferències ideològiques entre els organismes internacionals, la qual cosa genera una convergència progressiva en els seus discursos i prioritats en el terreny de l'educació, la pobresa i el desenvolupament. Aquesta convergència, lluny de ser neutral, reflecteix el creixent poder del BM en la definició de l'agenda global.

Sens dubte, un dels exemples més clars d'aquest procés de convergència són els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM), aprovats l'any 2000 en el marc de les Nacions Unides per la concentració més gran de caps d'estat de la història. Tot i que els ODM han contribuït clarament a ubicar la lluita contra la pobresa en la primera línia de l'agenda política internacional, molts autors coincideixen a assenyalar-ne la concepció reduccionista de l'agenda global per al desenvolupament, atès que limiten les propostes en el camp de l'educació i la pobresa a la mínima expressió (Maxwell, 2003; Vandermoortele, 2003).

La fita de lluita contra la pobresa establerta als ODM, de fet, es limita a l'eradicació de la pobresa extrema i la fam. La qual cosa, tot i ser evidentment crucial, limita la concepció de la pobresa a la seva dimensió monetària (material) i deixa de banda qüestions de caire econòmic, polític i social que són clarament centrals per entendre els processos d'empobriment i exclusió contemporanis (Tarabini, 2010). La fita establerta per al sector educatiu, d'altra banda, es limita a aconseguir l'educació primària universal i, en concret, a «assegurar que, l'any 2015, tots els nens i nenes puguin acabar un cicle complet d'educació primària». Evidentment, l'educació primària té una importància crucial, però en si mateixa és insuficient per garantir la inclusió sociolaboral dels individus, sobretot en un context marcat per l'increment progressiu dels anys necessaris d'escolarització.

A més, per tal de mostrar avenços en la consecució dels ODM, nombrosos països del sud han promogut programes i intervencions focalitzades en els col·lectius i en els grups més necessitats. Dins la varietat existent entre aquests programes, en destaquen, per exemple, els fons d'inversió social (*social investment funds*), les xarxes de protecció social (*social safety nets*) o els programes de transferència de renda condicionats (*conditional cash transfers*) per a la població pobre. Ultra això, tot i que els programes focalitzats s'han aplicat sobretot als països en vies de desenvolupament —en especial a l'Amèrica Llatina—, en els darrers anys, s'han començat a aplicar propostes d'aquest tipus als països desenvolupats, fet que demostra la gran acceptació i legitimitat internacional que estan adquirint aquest tipus de programes⁹.

En definitiva, podem afirmar que el BM va ser un dels primers organismes internacionals que va promoure una agenda que immediatament va ser seguida i expandida per molts altres organismes i agents que li van donar suport,

9. Un dels exemples més significatius d'aquesta situació és el programa *Opportunity New York*, el primer programa pilot de transferència de renda condicionada aplicat a un país desenvolupat. Per tenir una informació detallada del programa, vegeu: <http://www.opportunitynyc.info/>.

amb la qual cosa es va convertir, sense cap mena de dubte, en una agenda de caire global. Actualment, la reducció de la pobresa s'entén com un objectiu compartit a nivell global i la inversió en educació, com una de les millors vies per aconseguir aquest objectiu. A més, l'educació primària i la focalització de programes, mesures i recursos cap als col·lectius pobres es presenten com dues estratègies centrals per assolir els reptes establerts.

Per concloure aquest apartat, és important assenyalar que l'anàlisi dels objectius i de les característiques de l'agenda educativa global no només ens ha permès allunyar-nos del nacionalisme metodològic, sinó que, alhora, ens ha facilitat que evitem el risc d'educacionalisme metodològic. Això es deu, entre altres factors, al fet d'haver analitzat la formació de l'agenda educativa contemporània en relació amb aspectes socioeconòmics polítics i institucionals, com ara els requisits del procés de globalització, l'evolució del sistema capitalista o les pròpies característiques i prioritats dels organismes internacionals. I és que, sovint, per entendre què passa al món de l'educació, cal sortir del terreny estrictament educatiu.

4. Els efectes de l'agenda global a les polítiques nacionals

Per entendre la influència dels organismes internacionals sobre les polítiques educatives nacionals, és altament útil i suggerent la idea de «mecanismes» proposada per Roger Dale (1999). Els mecanismes es defineixen com les diferents maneres a partir de les quals l'agenda global influeix sobre les polítiques educatives nacionals. Són un intent de copsar i sistematitzar els diversos nexes existents entre el nivell supranacional i el nacional. Uns nexes que la globalització altera radicalment.

Efectivament, tot i que els mecanismes d'influència externa sobre les polítiques nacionals no són nous en si mateixos, la globalització suposa una intensitat més gran de relacions entre els nivells nacionals i supranacionals, així com la proliferació de mecanismes d'influència nous. La novetat que comporta el procés de globalització, per tant, no és l'existència de mecanismes en si mateixos, sinó l'enorme increment que n'hi ha hagut, tant des del punt de vista quantitatiu com qualitatiu: d'una banda, hi ha un gran augment de les relacions entre l'àmbit nacional i supranacional (més relacions i més intenses) i, de l'altra, emergeixen mecanismes nous de relació. Tradicionalment, les formes de relacions polítiques en educació es basaven fonamentalment en dos mecanismes: el préstec i l'aprenentatge. Actualment, en canvi, podem parlar de cinc grans mecanismes «nous» que reflecteixen la manera a través de la qual la globalització impacta sobre les polítiques educatives: l'harmonització, la disseminació, l'estandardització, la imposició i la interdependència.

La diferència entre aquests mecanismes s'explica en funció de diferents variables, com ara: el rol que hi tenen els organismes internacionals, l'àmbit sobre el qual exerceixen influència (currículum, organització, gestió, etc.) o el nivell d'autonomia estatal en relació amb l'organisme supranacional. Parlar de mecanismes, doncs, implica reconèixer la diversitat existent entre els agents

supranacionals, així com l'existència d'un poder diferent i desigual per part dels diferents països a l'hora d'influir en el disseny de l'agenda global i d'aplicar-la. En aquest sentit, es tracta d'una proposta que s'allunya de visions excessivament deterministes que només conceben la imposició com a únic mecanisme d'influència de la globalització sobre l'educació. Sota la lògica dels mecanismes, la imposició és només un dels cinc mecanismes possibles per entendre la relació entre l'escala global i la nacional en la definició de les polítiques educatives. A continuació, es fa una explicació breu de cada un d'aquests mecanismes (Tarabini i Verger, 2007: 30-31):

L'harmonització és un mecanisme formalment voluntari a partir del qual un conjunt de països «acorda» aplicar polítiques educatives similars. La característica principal d'aquest mecanisme és que es basa en processos explícits i que la influència externa s'hi introdueix a partir d'acords col·lectius. Aquesta convergència de sistemes pedagògics acostuma a donar-se a escala regional. Un exemple clar de l'actuació d'aquest mecanisme ens l'ofereix la UE, ja que, si bé es tracta d'un organisme sense competències en matèria educativa, està promovent l'harmonització dels sistemes d'ensenyament superior arran de la iniciativa per configurar l'EEES. En aquest procés, tots els estats membres cedeixen part de la seva capacitat nacional d'elaboració de polítiques (*policy making*) a l'organització regional.

La disseminació es diferencia del mecanisme anterior tant per la forma com s'inicia, com pel procés a través del qual es desenvolupa la reforma. D'una banda, es tracta d'un mecanisme que no comença en un pacte col·lectiu, sinó en un agent internacional. D'altra banda, si bé la disseminació és també un procés formalment voluntari, influeix a través de la persuasió i no a través de l'assoliment d'acords col·lectius. Els elements normatius tenen un paper molt important en aquest mecanisme, caracteritzat per recórrer a estratègies comparatives i per emprar nombroses formes de poder, tant directes com indirectes. Un dels exemples més clars d'aquest mecanisme el trobem a la tasca d'organismes supranacionals com l'OCDE. Tal com indica Dale (1999), el treball de l'OCDE es basa, sobretot, en una estratègia d'establir i fixar l'agenda d'acció. És a dir, gran part de la seva feina s'orienta a indicar i recomanar als estats membres les direccions que haurien de seguir les polítiques educatives respectives.

L'estandardització, de la mateixa manera que en els dos casos anteriors, es basa també en un procés voluntari. No obstant això, en aquest cas, no s'explicita el procés que cal seguir, sinó que el procés es basa «simplement» en les condicions establertes als països membres. La característica bàsica d'aquest mecanisme és que no posa tant èmfasi en el resultat final de la reforma educativa, sinó que se centra en les normes que cal seguir. Es tracta d'unes normes establertes i controlades per experts d'organismes internacionals que han de ser complertes pels països membres, tot i que difícilment les segueixin al peu de la lletra. Aquest mètode, a més, tendeix a posar en marxa mecanismes tradicionals d'aprenentatge polític (*policy learning*), basats en l'aprenentatge de polítiques i processos per part dels diferents països. Un exemple d'aquest mecanisme el trobem a l'Organització Mundial del Comerç (OMC), els països membres de la qual assumeixen deter-

minats nivells de liberalització educativa a través de processos de negociació successius. És a dir, les reformes educatives aplicades són conseqüència dels «compromisos» de liberalització adoptats pels països membres¹⁰.

La imposició és l'únic mecanisme a partir del qual es pot obligar els països a aplicar determinades polítiques i, per tant, és l'únic que no necessita confiar en determinades formes d'aprenentatge, persuasió o cooperació per portar a terme els canvis esperats. L'origen de la reforma, en aquest cas, prové d'un organisme internacional que té una gran capacitat de poder i coacció sobre els països en els quals es porta a terme la seva actuació. Generalment, es tracta d'un mecanisme que actua als països del sud, ja que tenen menys capacitat política i econòmica per negar-se a les reformes proposades. A més, acostumen a tenir molt poca representació i capacitat d'influència en el marc d'aquests organismes. L'exemple més clar d'aquesta modalitat el trobem en els plans d'ajust estructural aplicats pel BM als països del sud durant les dècades de 1980 i 1990.

La interdependència, finalment, és el mecanisme que es diferencia més de tota la resta. La seva característica principal és que se centra en temes concrets, com ara medi ambient, pau, drets humans o sostenibilitat, que van més enllà de qualsevol país individual i que no es poden aconseguir aïlladament. Per tal d'arribar als objectius previstos en aquests temes, són necessaris processos i polítiques multinacionals. Conseqüentment, es tracta d'un mecanisme molt més centrat a aconseguir les fites establertes en relació amb aquests temes que no pas a transformar les finalitats o les característiques de les polítiques nacionals. Simultàniament, és un mecanisme que disposa de poques formes de control de caire punitiu en cas de no assolir els objectius consensuats (un exemple clar d'això és la manca de resultats obtinguts en moltes de les cimeres internacionals sobre desenvolupament sostenible o sobre educació per a tothom).

En aquest context, podem afirmar que els mecanismes que expliquen millor les repercussions de l'agenda educativa global de lluita contra la pobresa sobre les polítiques educatives nacionals són, fonamentalment, la disseminació i la imposició. (Tarabini i Bonal, 2011). D'una banda, cal tenir en compte que, en termes genèrics, els organismes internacionals no han obligat els països del sud a aplicar l'agenda contemporània ni els programes que s'hi preveuen. Realment, el que han fet ha estat recomanar als estats nació l'aplicació d'aquesta agenda com la millor manera per afrontar els reptes socioeconòmics generats per la globalització. L'aplicació de programes focalitzats, de fet, s'ha presentat com la millor solució per aconseguir avenços simultanis en la reducció de la pobresa i el creixement econòmic. Com la millor estratègia, fins i tot l'única, per garantir de forma paral·lela la competitivitat econòmica i la cohesió social. En aquest sentit, els elements normatius han tingut un paper molt important en l'aplicació de

10. Cal tenir en compte que, en els darrers anys, el mecanisme d'harmonització que havia predominat en el cas de la UE s'ha acompanyat de mecanismes nous d'estandardització que han anat guanyant pes progressiu. Tal com argumenten Rhodes et al. (2000), aquest canvi en les formes d'influència de la UE sobre les polítiques nacionals s'explica fonamentalment per la introducció de l'Estratègia de Lisboa a partir de l'any 2000.

l'agenda contemporània i, per tant, podem afirmar que la seva extensió s'explica sobretot pel mecanisme de disseminació. El BM, de fet, ha publicat nombrosos informes i documents on recomanava als països del sud l'aplicació generalitzada de polítiques focalitzades i ha emprat les experiències reeixides en aquest camp com a exemples de «bones pràctiques» a nivell internacional.

Tot i així, cal tenir en compte que els organismes internacionals, i en especial el BM, disposen de mecanismes nous per garantir l'aplicació i el desenvolupament de l'agenda. Aquests mecanismes passen, entre altres mesures, per condicionar el finançament als països del sud a l'aplicació de les mesures recomanades i, en aquest sentit, es pot parlar clarament de l'ús de noves modalitats d'imposició, tot i que actualment es presentin en base a una suposada voluntarietat. L'exemple més clar d'aquest mecanisme són els coneguts *Documents estratègics de lluita contra la pobresa* (DELP o PRSP en les sigles en anglès, derivades de *Poverty reduction strategy papers*), desenvolupats de forma conjunta pel BM i l'FMI. Els DELP són estratègies nacionals per promoure el creixement econòmic i reduir la pobresa, que, formalment, es dissenyen en base a les necessitats i a les particularitats de cada país. Tot i això, el BM publica una guia detallada (Klugman, 2002) que ofereix instruccions precises als països en desenvolupament per dissenyar els seus DELP, fet que explica la gran similitud existent entre tots. A més, tot i que, teòricament, els DELP no són obligatoris ni condicionals, avui en dia s'han convertit en el marc de referència tant d'agències bilaterals i multilaterals, com de països en vies de desenvolupament per dissenyar les seves estratègies de progrés i reducció de la pobresa. És a dir, tant el BM com la UE i alguns donants bilaterals clau condicionen la seva ajuda als països del sud a l'aprovació i aplicació d'un DELP. En aquest sentit, es pot afirmar que els organismes internacionals, i en particular el BM, no només recomanen, sinó que també prescriuen el tipus de polítiques que cal aplicar per fer front a la pobresa. Els DELP, per tant, es poden entendre com la nova estratègia de condicionalitat del BM (Robertson et al., 2006).

5. Els límits i les omissions de l'agenda hegemònica

Per tal d'analitzar els límits i les omissions de l'agenda educativa global i de les polítiques que se'n deriven, la nostra recerca s'ha basat en una metodologia qualitativa orientada a analitzar les relacions entre educació i pobresa en el context local. El treball empíric s'ha portat a terme a Belo Horizonte, capital de Minas Gerais (Brasil), en períodes diferents corresponents als anys 2005, 2006 i 2007. La selecció de Belo Horizonte com a ciutat on es pogué portar a terme l'estudi es deu a tres motius: el primer motiu es vincula amb l'interès de la regió. Com hem apuntat anteriorment, l'Amèrica Llatina és una de les regions que s'ha vist més afectada per les propostes i recomanacions del BM, la qual cosa en feia especialment pertinent la selecció. El segon motiu es relaciona amb les característiques del propi país seleccionat. Brasil no només ha estat un dels impulsors de polítiques educatives focalitzades a la regió, sinó que actualment disposa d'un dels programes més ambiciosos aplicats a l'Amèrica Llatina

que, a més, rep finançament del BM (el Programa Bolsa Família). El tercer motiu es vincula amb les característiques de la pròpia ciutat on s'ha portat a terme l'anàlisi. Belo Horizonte és la tercera metròpoli brasilera, amb gairebé 3 milions d'habitants, un dels nivells de renda més elevats del país i, alhora, uns nivells de desigualtat social i educativa extremament elevats. Aquest perfil feia especialment interessant la selecció de la ciutat en qüestió. Paral·lelament, cal tenir en compte que, al moment de fer el treball empíric, Belo Horizonte disposava d'un dels programes de transferència de renda condicionada més ambiciosos dins la seva categoria (el Programa Bolsa Escola Municipal), fet que generava les condicions per estudiar els límits de les polítiques focalitzades fins i tot en un «dels millors casos possibles».

La nostra proposta d'anàlisi, per tant, no s'ha limitat a explorar els límits de l'agenda des d'un punt de vista teòric. Tampoc s'ha limitat a analitzar els límits de les polítiques focalitzades des d'un punt de vista tècnic, de disseny o d'implementació. La seva voluntat ha estat estudiar-ne els límits i les omissions a partir de les realitats locals, on, en darrera instància, pretenen actuar l'agenda global i les polítiques focalitzades. Aquesta anàlisi s'ha orientat a copsar les dinàmiques, les pràctiques i les realitats quotidianes d'alumnes, famílies i professorat que viuen i treballen en contextos d'extrema pobresa. Alumnes, famílies i professorat que, tot i ser objecte de diversos programes d'atenció focalitzada, segueixen estant marcats pels límits estructurals que els genera la pobresa i l'exclusió social. Uns límits que es reflecteixen en la impossibilitat material de les famílies de fer front a l'educació dels seus fills més enllà dels estudis primaris; en la manca de recursos econòmics, pedagògics i humans a la qual han de fer front les escoles; en les distàncies culturals entre alumnat i professorat; en la manca d'expectatives; en l'absència de referents.

El treball empíric, de fet, consta de tres estudis de cas realitzats a tres escoles públiques de la ciutat de Belo Horizonte que es caracteritzen per escolaritzar un alumnat que, en gran part, és pobre o extremament pobre. De tal manera, els estudis de cas han permès identificar i explorar amb detall els efectes de la pobresa a tres nivells d'anàlisi: les pròpies escoles (els tipus d'organització que tenen, els projectes pedagògics que segueixen, la cultura escolar que les guia, etc.), les famílies (els recursos materials i no materials de què disposen per fer front a l'educació, la distància o la proximitat amb la cultura acadèmica, etc.) i els alumnes (les actituds que mostren a l'escola, les expectatives educatives que tenen, els resultats que obtenen, etc.). A través dels estudis de cas, s'han realitzat més de 80 entrevistes que inclouen alumnat (de 12 a 16 anys), famílies (fonamentalment mares) i professorat, la qual cosa ens permet gaudir d'un ampli material empíric per sostenir els resultats de la recerca¹¹. A més, tots els

11. Junt amb la informació obtinguda a partir de les entrevistes en profunditat, disposem de nombroses dades documentals sobre les famílies, els alumnes, els barris i les escoles on s'ha portat a terme la recerca. La informació analitzada a través de la recopilació documental inclou, entre altres, projectes pedagògics de les escoles, informació socioeconòmica detallada de les famílies entrevistades (provinent de les fitxes de seguiment dels programes focalitzats dels quals eren beneficiaris) i avaluacions i informes escolars de l'alumnat entrevistat.

alumnes entrevistats són beneficiaris del Programa Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte, la qual cosa ha permès copsar els efectes i els límits dels programes focalitzats, tant pel que fa a les condicions de vida de les famílies, com a les pràctiques educatives dels estudiants i la vida quotidiana de les escoles.

Dels resultats de l'anàlisi, se'n deriven dos grans límits i omissions que comparteixen l'agenda global i els programes previstos per aplicar-la:

En primer lloc, es demostra la insuficiència de les polítiques focalitzades per garantir l'èxit educatiu dels col·lectius pobres i reduir-ne, així, els nivells de pobresa futura. Evidentment, dirigir els recursos cap als col·lectius més necessitats és una estratègia útil i necessària per compensar la desigualtat, tant educativa com social. De fet, la focalització en si mateixa no ha de contradir pas el caràcter universal dels drets socials i, si s'articula amb polítiques de caire universal, pot ser una mesura amb un potencial equitatiu i redistributiu important. La focalització, no obstant això, pot ser qüestionada quan justifica l'acció residual de l'estat, quan introdueix un règim segmentat en la qualitat dels serveis prestats i quan deixa de ser un instrument conjuntural i s'estableix com a criteri permanent de la política social (CEPAL, 2006). I aquest precisament ha estat el model dominant de focalització que s'ha aplicat sota l'agenda hegemònica impulsada i promoguda pel BM.

La defensa que el BM ha fet dels programes focalitzats ha estat paral·lela a la recomanació de privatitzar, mercantilitzar i descentralitzar els serveis socials. Aquest model de focalització, per tant, ha seguit privilegiar el mercat com a sistema d'assignació de recursos i ha atribuït un rol residual a la intervenció estatal. Sota aquest esquema, l'estat deixa de ser el principal responsable del finançament, la planificació i l'execució dels serveis educatius i socials per convertir-se en un actor que intervé de forma conjunta (i a vegades fins i tot subsidiària) amb el sector privat, altres òrgans governamentals i organismes no governamentals. A més, en base a aquest model, l'estat ha quedat encarregat exclusivament de protegir els pobres; s'ha convertit en la xarxa de seguretat dels més necessitats. En aquest sentit, coincidim plenament amb Filgueira (2002) quan afirma: «[...] l'error profund de les reformes estructurals de les polítiques socials resideix a buscar els remeis a les farmacioles equivocades: aquelles que apunten al mercat, a la competència i a l'opció individual per al gruix de la població i a la focalització i la intervenció quirúrgica sobre aquells sectors tradicionalment exclosos» (Filgueira, 2002: 2).

Tot i que, evidentment, el model de focalització impulsat pel BM no és el que ha estat adoptat per totes les polítiques aplicades sota aquesta modalitat, la nostra recerca permet constatar que, en termes generals, hi ha una gran manca de coordinació entre polítiques focalitzades i polítiques educatives i socials de caire universal. I, precisament, aquesta manca de coordinació és un dels elements que explica els límits de les polítiques focalitzades per aconseguir els seus objectius. Evidentment, les polítiques focalitzades i, en particular, les transferències de renda condicionades a les famílies pobres permeten millorar les condicions de vida immediates de les famílies ateses. Tot i això, es tracta de polítiques que segueixen sense alterar les causes generadores de la pobresa, la

desigualtat i l'exclusió social. Són polítiques que intervenen sobre els individus, però no sobre les estructures. I precisament són les causes que s'amaguen sota la pobresa i les estructures que generen la seva permanència i reproducció el que explica no només les dificultats d'èxit escolar que pateixen els estudiants pobres, sinó també les dificultats que existeixen sovint per sortir de la pobresa inclús en condicions d'èxit escolar. Aquesta és la paradoxa. Davant la falta d'estructures socioeconòmiques que puguin absorbir tots els estudiants formats, els títols deixen d'actuar com a mecanismes protectors davant la pobresa. La sortida amb èxit del sistema educatiu pot ser incapaç de projectar un futur allunyat de la misèria.

I aquí és precisament on apareix el segon límit de l'agenda i de les polítiques educatives focalitzades. Un límit que es concreta en l'absoluta prioritat atorgada a l'educació primària en les estratègies de lluita contra la pobresa¹². Com s'ha comentat més amunt, en un context de globalització, l'educació és més necessària que mai per al desenvolupament, la mobilitat i la reducció de la pobresa, tant a nivell nacional com individual. En aquest context, donar prioritat a l'educació en les estratègies de lluita contra la pobresa és una opció no només legítima, sinó també necessària. Ara bé, cal tenir en compte que, tot i la creixent importància de l'educació, es tracta d'una inversió cada cop menys suficient per garantir els beneficis que promet. Aquesta és la gran paradoxa del procés de globalització: a mesura que l'educació esdevé cada dia més necessària, és, alhora, menys suficient (Filmus, 2001).

De fet, la demanda creixent d'educació genera una devaluació social dels títols adquirits i, consegüentment, desplaça els nivells mínims d'educació requerits per garantir la inclusió social i laboral. Dit d'una altra manera, l'augment dels anys mitjans d'escolarització de la població genera un augment paral·lel del llindar d'escolarització que el mercat laboral premia amb salaris decents. En aquest marc, tenir un diploma acadèmic, tot i que és absolutament necessari, no és suficient per si mateix per participar en el mercat laboral ni per sortir de la pobresa. I encara menys si es tracta només del diploma d'educació primària.

A més, si bé l'educació esdevé una condició necessària per reduir la pobresa i promoure l'equitat, esdevé imprescindible garantir un mínim nivell d'equitat social per tal que l'educació es pugui desenvolupar. Tal com afirmen López i Tedesco (2002), cal garantir unes condicions socials mínimes per tal que es pugui fer front a l'escolarització i s'obrin oportunitats efectives d'aprofitar la inversió educativa. Si els estudiants pobres tenen accés a l'escola però segueixen sense disposar dels recursos socials, econòmics, pedagògics i fins i tot afectius per poder complir les exigències tant acadèmiques com actitudinals que com-

12. Tot i que, a nivell discursiu, es reconegui la necessitat d'assegurar l'accés dels col·lectius pobres a nivells educatius secundaris i superiors, una anàlisi acurada de les propostes, les polítiques i els programes desenvolupats en aquest àmbit permeten afirmar que, a la pràctica, se segueix donant prioritat a l'educació primària. L'objectiu del Mil·lenni referit a educació és una clara constatació de la prioritat atorgada a l'educació primària en l'agenda educativa global per al desenvolupament.

porta l'escolarització, difícilment serà el seu accés a l'escola el que els ajudarà a sortir de la pobresa.

Volem concloure aquesta anàlisi amb un parell de citacions de dues coordinadores pedagògiques que il·lustren clarament els límits als quals acabem de fer esment:

Estas políticas [programes focalitzats] son necesarias debido a la situación tan precaria en que se encuentra la población de nuestro país. Son políticas administradoras de crisis, son necesarias porque permiten minimizar un poco la miseria en que vive nuestro pueblo. Pero, en mi opinión, es todavía demasiado poco [...] Aún hay muchos niños desasistidos, que no tienen ninguna escuela cerca de su casa, que después de la primaria tienen que dejar los estudios, que vienen a la escuela sin haber comido nada en todo el día [...]. La situación de miseria de muchas personas de nuestro país, hacen que el Bolsa Escola sea un programa absolutamente necesario, un programa que ayuda mucho a estas familias, pero un programa claramente insuficiente. (Coordinadora pedagògica. Escola 1)

Es un programa interesante porque permite a los niños estar en la escuela y a la familia salir un poco de la situación de carencia en la que está. Pero yo creo que es muy limitado desde el punto de vista social. No cambia mucho la estructura, la raíz de los problemas, ¿sabes? Es un programa puramente asistencial. Entonces yo creo que, dentro de sus límites, funciona, que está ayudando, y está siendo beneficioso, pero considero que es limitado para solucionar los problemas de miseria profunda en que viven muchos de nuestros alumnos. (Coordinadora pedagògica. Escola 3)

6. Conclusions

Volem acabar aquest article recordant els tres riscos contemporanis que la globalització genera per a la recerca educativa (el nacionalisme metodològic, l'estatisme metodològic i l'educacionalisme metodològic) i reflexionant breument sobre la manera a partir de la qual la nostra recerca ha intentat fer-hi front.

En primer lloc, i pel que fa al nacionalisme metodològic, pensem que la nostra recerca aconsegueix superar aquest risc en la mesura que contempla clarament el paper de l'escala supranacional en la definició de les prioritats i de les polítiques educatives contemporànies. Tal com s'ha vist en aquest article, els organismes internacionals són agents clau per definir una agenda educativa que, tot i que amb impactes diferents i desiguals, té, sens dubte, un abast global. En el camp específic de les relacions entre educació, pobresa i desenvolupament, és, doncs, fonamental entendre el rol que hi té el BM, copsant-ne els discursos i les estratègies d'intervenció, així com l'evolució dels mecanismes d'influència sobre les polítiques educatives nacionals.

En segon lloc, la nostra recerca ha volgut fer front a l'educacionalisme metodològic, explorant les representacions que diferents agents socials tenen sobre l'educació i desgranant les seves propostes per al sector. Si bé és cert que

aquest no ha estat el focus del present article, cal tenir en compte que, sota la recomanació d'invertir en educació per reduir la pobresa, s'hi amaguen propostes molt diferents, amb significats i repercussions igualment diferents. Tal com s'ha vist en aquest article, sota l'etiqueta genèrica «educació», sovint s'hi amaga la proposta específica d'educació primària, la qual cosa limita les possibilitats efectives de la inversió educativa per actuar com a mecanisme protector davant la pobresa. De tal manera, desgranar i entendre els diversos significats que s'amaguen sota conceptes i/o propostes que, a primera vista, semblen gairebé idèntics —identificant-ne alhora els actors, els contextos i les conseqüències— és una tasca fonamental de la recerca educativa contemporània.

Finalment, la nostra recerca ha intentat allunyar-se de l'estatisme metodològic, tot i que, com s'ha comentat a la introducció, aquest no ha estat el focus de la investigació. De fet, totes les famílies i l'alumnat entrevistat són beneficiaris d'un programa focalitzat que està dissenyat i administrat per part d'un actor municipal —un ajuntament— i en la implementació del qual col·laboren de forma regular diversos agents no governamentals. Es tracta, com dèiem anteriorment, del Programa Bolsa Escola, una iniciativa de transferència de renda per a les famílies pobres condicionada a l'assistència escolar regular dels seus fills. A més, al llarg de la recerca, s'ha comparat aquest programa amb uns altres de la mateixa natura que actuen de manera simultània i a vegades, fins i tot, superposada. Cal tenir en compte que el programa Bolsa Escola de Belo Horizonte es va replicar a nombrosos municipis i estats del Brasil i que es va acabar aplicant a escala federal fins que es va convertir en l'actual Programa Bolsa Família¹³. Conseqüentment, durant anys, han funcionat de forma paral·lela diversos programes a diferents escales territorials que, tot i que compartien el mateix nom, a la pràctica, presentaven diferències molt significatives, tant pel que feia al volum de la transferència monetària, com a les condicions de participació de les famílies, entre altres qüestions. Aquest fet mostra precisament la importància de copsar els diferents actors que actuen dins l'estat, així com les lògiques d'intervenció i funcionament diferents que hi ha.

En definitiva, creiem que qualsevol recerca contemporània que pretengui abordar els efectes, directes o indirectes, que genera la globalització sobre l'educació s'ha de plantejar els tres grans riscos teòrics i metodològics esmentats en aquest article. Només una reflexió acurada sobre els efectes que genera la globalització sobre les nostres preguntes i els nostres mètodes d'estudi permetrà desenvolupar una recerca rigorosa en el camp de la sociologia de l'educació.

Referències bibliogràfiques

- BARNETT, Michael N. i FINNEMORE, Martha (1999). «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations». *International Organization*, 53 (4), 699-732.
- BONAL, Xavier i TARABINI, Aina (2008). «Las evaluaciones externas de las políticas educativas nacionales: causas y efectos». *Organización y Gestión Educativa*, 16 (3), 15-19

13. Per a una explicació de l'evolució del programa, es pot veure: Draibe (2006).

- BONAL, Xavier; TARABINI, Aina i ALBAIGÉS, Bernat (2010). «La Agenda de Lisboa como hoja de ruta de los sistemas educativos europeos». A: MULAS-GRANADOS, Carlos (comp.). *El Estado Dinamizador: Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*. Madrid: Editorial Complutense, FIIAPP.
- CARNOY, Martin (1999). *Globalization and educational reform: what planners need to know*. París: UNESCO.
- CEPAL (2006). «Capítulo 1: El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social». A: CEPAL (ed.). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 13-42.
- DALE, Roger (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- (1997). «The state and the governance of education: An analysis of the restructuring of the state-education relationship». A: HALSEY, A. H.; LAUDER, Hugh; BROWN, Phillip i WELLS, Amy Stuart (eds.). *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- (1999). «Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms». *Journal Education Policy*, 14 (1), 1-17.
- (2000). «Globalisation and Education: Demonstrating a “Common World Education Culture” or Locating a “Globally Structured Educational Agenda”?». *Educational Theory*, 50, 427-48.
- (2003). «The Lisbon Declaration, the Reconceptualisation of Governance and the Reconfiguration of European Educational Space». Ponència presentada a: *RAPPE seminar Governance, Regulation and Equity in European Education Systems*. Londres.
- DALE, Roger i ROBERTSON, Susan (2007). «Beyond Methodological “Isms” in comparative Education in an Era of Globalisation». A: KAZAMIAS, Andreas M. i COWEN, Robert (eds.). *Handbook on Comparative Education*. Netherlands: Springer.
- DRAIBE, Sonia (2006). «Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia». A: COHEN, Ernesto i FRANCO, Rolando (ed.). *Transferencias con responsabilidad: Una mirada latinoamericana*. Mèxic DF: FLACSO.
- EUROPEAN COUNCIL (2000). *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*. Disponible a: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- FILGUEIRA, Fernando (2002). «Los bienes públicos y las políticas sociales». *Revista TodaVía*, 3, 1-5.
- FILMUS, Daniel (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Madrid: Santillana.
- JONES, Phillip W. (1999). «Globalisation and the UNESCO mandate: multilateral prospects for educational development». *International Journal of Educational Development*, 19 (1), 17-25.
- (2006). *Education, Poverty and the World Bank*. Netherlands: Sense Publihsers.
- JONES, Phillip W. i COLEMAN, David (2005). *The United Nations and Education: Multilateralism, development and globalisation*. Nova York: Routledge Falmer.
- KLUGMAN, Jeni (2002). *A sourcebook for poverty reduction strategies*. Washington DC: World Bank.
- LÓPEZ, Nestor i TEDESCO, Juan Carlos (2002). «Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina». *Documentos del IIPE*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- MAXWELL, Simon (2003). «Heaven or hubris: reflections on the new poverty agenda». *Development Policy Review*, 21 (1), 5-25.

- MCNEELY, Connie L. (1995). «Prescribing National Educational Policies: The Role of International Organizations». *Comparative Education Review*, 39 (4), 483-570.
- MUNDY, Karen (1998). «Educational Multilateralism and World (Dis)Order». *Comparative Education Review*, 42, 448-78.
- (1999). «Educational Multilateralism and Changing World Order: Unesco and the limits of the possible». *International Journal of Educational Development*, 19 (1), 27-52.
- (2005). «Globalization and Educational Change: New Policy Worlds». A: BASCIA, Nina; CUMMING, Alister; DATNOW, Amanda; LEITHWOOD, Kenneth i LIVINGSTON, David (eds.). *International Handbook of Educational Policy*. Part I. Springer: Netherlands.
- REIMERS, Fernando; DESHANO DA SILVA, Carol i TREVINO, Ernesto (2006). *Where is the «education» in conditional cash transfers in education?* Montreal: UNESCO. Institute for Statistics.
- RHODES, Martin; GOETSCHY, Janine i MOSHER, Jim (2000). «The Lisbon European Council and the Future of European Economic Governance». *ECSA Review*, 13, 2-7.
- ROBERTSON, Susan (2009). «Unravelling the Politics of Public Private Partnerships in Education in Europe». A: DALE, Roger i ROBERTSON, Susan (eds.). *Globalisation and Europeanisation in Education*. Providence: Symposium Books.
- ROBERTSON, Susan; NOVELLI, Mario; DALE, Roger; TIKLY, Leon; DACHI, Hillary i NDIBELMA, Alphonce (2006). *Globalisation, education and development: Ideas, actors and dynamics*. Londres: DfID.
- TARABINI, Aina (2008). *Educación, pobreza y desarrollo: Agendas globales, políticas nacionales, realidades locales* [en línia]. Tesi doctoral. Bellaterra-Barcelona: Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona. <www.tesisenxarxa.net>.
- (2009). «El paper del Banc Mundial en educació: La història d'una creixent hegemònia». *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, 13, 71-94.
- (2010). «Education and poverty in the global development agenda: emergence, evolution and consolidation». *International Journal of Educational Development*, 30, 204-212.
- TARABINI, Aina i BONAL, Xavier (2011). «Globalización y política educativa: Los mecanismos como método de estudio». *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- TARABINI, Aina i VERGER, Antoni (2007). «L'agenda educativa global: mecanismes i agents». A: POLO, Pere i VERGER, Antoni (eds.). *Globalització i desigualtats educatives*. Palma de Mallorca: Escola de Formació i Mitjans Didàctics, 23-39.
- THÉRIEN, Jean-Philippe (2004). «The politics of international development: towards a new grand compromise?». *Economic Policy and Law: Journal of Trade and Environment Studies*, Special Issue, 5, 1-19.
- (2005). «Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty». A: WILKINSON, Roder (ed.). *The Global Governance Reader*. Londres: Routledge, 218-38.
- VANDERMOORTELE, Jan (2003). *Can the MDGs Foster a New Partnership for Pro-Poor Policies?* Nova York: UNDP.
- VERGER, Antoni (2012). «Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts». *Journal of Education Policy*, 27 (1), 109-130.
- WORLD BANK (2006). *Education Sector Strategy Update: Achieving Education for all, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness*. Washington DC: World Bank.